Notes pour l'allocution
du ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes,
des Affaires autochtones, de la Francophonie canadienne,
de la Réforme des institutions démocratiques
et de l'Accès à l'information

M. Benoît Pelletier

AUX MIDIS DES NATIONS

Montréal, le 26 mars 2008

C'est avec plaisir que j'ai accepté l'invitation des organisateurs de cette édition des Midis des nations. J'y vois une occasion intéressante d'aborder avec vous plusieurs enjeux actuels concernant les relations entre le gouvernement du Québec et les communautés autochtones. Ces relations sont certes complexes, parfois conflictuelles même, mais elles présentent néanmoins un fascinant défi que nous sommes appelés à relever.

Au cours de ma présentation, je ferai d'abord le bilan des actions de l'actuel gouvernement du Québec en matière autochtone. Puis, j'aborderai certaines des questions qui m'ont été posées par les organisateurs, soit celle du partage des responsabilités entre le Québec, le Canada et les communautés autochtones dans le cadre des négociations en cours, de même que celle de la participation des Autochtones aux célébrations du 400^{e} anniversaire de la ville de Québec.

1. Bilan et prospective : innover pour se rapprocher

Le Québec vit présentement une période caractérisée notamment par un rééquilibrage progressif des pouvoirs entre les régions et le gouvernement québécois. Ce dernier a en effet entrepris depuis quelques années, en réponse aux demandes des milieux régionaux et dans une perspective de modernisation de la gouvernance, certaines réformes qui visent à accroître la participation des milieux aux décisions qui les affectent. Pensons simplement à la mise sur pied des commissions régionales sur la gestion des ressources naturelles, qui leur accordera un pouvoir sans précédent sur la planification de l'exploitation de leurs ressources.

Parallèlement à cette démarche, les communautés autochtones aspirent, elles aussi, à participer plus activement et de façon plus autonome au développement des régions. Ces communautés souhaitent d'autant plus cette participation accrue qu'elles sont aux prises avec des défis sociaux de toute nature : chômage élevé, taux de suicide ahurissant, problèmes de santé, formation déficiente,

tout cela dans un contexte démographique où l'importance de la jeunesse accentue l'urgence du développement.

À cette urgence de répondre aux problèmes sociaux s'ajoute l'impatience des Autochtones pour que soient reconnus et mis en œuvre leurs droits ancestraux confirmés par la Cour suprême du Canada depuis plus de trente ans. De fait, plusieurs communautés voient dans cette reconnaissance et cette mise en œuvre la clé leur permettant d'exercer un pouvoir direct sur leurs territoires et une plus grande autonomie gouvernementale, ainsi que d'aspirer à un partage du pouvoir décisionnel avec l'État québécois, ce que certains appellent la cogestion.

Vous imaginez facilement qu'il s'agit de questions épineuses qui doivent être abordées avec le souci de respecter la jurisprudence, certes, mais en gardant néanmoins à l'esprit une nécessaire équité avec l'ensemble de la population québécoise et la préservation des pouvoirs constitutionnels du Québec. C'est à cette tâche que je m'emploie depuis 2003.

Je vous tracerai maintenant le bilan des initiatives prises par le présent gouvernement du Québec afin de répondre aux défis que je viens d'exposer brièvement. Je présenterai ces réalisations selon deux axes principaux : d'abord, les mesures visant à créer un meilleur dialogue et, ensuite, les gestes posés en vue de traduire plus concrètement la portée des droits ancestraux et d'assurer une meilleure participation des communautés autochtones à la gestion et à l'exploitation des ressources naturelles.

Pour un meilleur dialogue

À la base de toute relation constructive, il y a obligatoirement le dialogue. Pour aborder de front les enjeux actuels touchant les Autochtones, je me suis efforcé, avec mes collègues du gouvernement, de jeter les bases d'un nouveau partenariat et de créer des lieux de concertation novateurs. Par exemple :

- Afin de marquer une nouvelle ère de rapprochement entre le Québec et les Autochtones, le premier ministre Charest de même que le chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador ont

signé, en juin 2003, un **Engagement politique mutuel** dans lequel les parties ont exprimé le souhait de développer et de maintenir des liens harmonieux et respectueux.

- Cette déclaration a mené rapidement à des résultats concrets, car le **Conseil conjoint des élus** a été mis sur pied dès l'automne 2003. Il s'agissait d'un lieu d'échanges inédit auquel participaient des ministres québécois ainsi que des chefs autochtones; le chef Ghislain Picard et moi-même en étions les coprésidents. Nous nous étions donné pour tâche d'aborder des questions fondamentales. J'en parle au passé, car, pour des raisons que j'évoquerai plus loin, le Conseil ne s'est pas réuni depuis janvier 2005, de sorte que l'on peut maintenant estimer qu'il a bel et bien cessé d'exister.

- Du reste, pour démontrer l'importance que le gouvernement du Québec accorde à la concertation régionale, il s'est assuré, lors de la mise sur pied des **conférences régionales des élus**, que leurs conseils d'administration comportent une représentation

autochtone. Les Premières Nations sont jusqu'à présent réticentes à prendre leur place dans ces instances, mais des exemples de collaboration se dessinent, notamment au Saguenay–Lac-Saint-Jean.

- De plus, le Québec a tenu le **Forum socioéconomique des Premières Nations,** à Mashteuiatsh, en octobre 2006. Ce fut un événement historique regroupant les représentants des communautés autochtones et du gouvernement du Canada, de même que plusieurs ministres du gouvernement du Québec (dont le premier ministre) ainsi que des représentants de la société civile. Les jalons d'une mobilisation sans précédent ont été fixés lors de la tenue de cet événement.

- Des mesures importantes y ont été annoncées afin de répondre aux attentes des communautés autochtones. Pensons au **Fonds d'initiatives autochtones**, doté d'une enveloppe de 125 millions de dollars pour le soutien de projets socioéconomiques et communautaires réalisés par et pour les Autochtones. Cette initiative a eu pour effet de créer une nouvelle

synergie au sein des communautés qui mettent à profit ce programme.

- Le Forum de Mashteuiatsh a également fait naître des lieux d'échanges pour assurer la suite des engagements qui y ont été pris.

- Finalement, afin de répondre aux besoins plus particuliers des Inuits du Québec, le **Forum Katimajiit** a été tenu à l'été 2007. Il a donné l'occasion aux participants de jeter les bases de mesures sociales structurantes, notamment en matière de logement.

Avec le recul, il me semble évident que les objectifs initiaux qui animaient les parties à l'origine de certaines initiatives dont je viens de parler n'ont pas tous été atteints. À cet égard, je pense surtout au Conseil conjoint des élus, dont les travaux ont cessé en 2005, comme je l'ai dit précédemment. Il est clair que les parties n'avaient pas la même compréhension du rôle de cette instance. Bien qu'il avait tout le potentiel pour devenir un véritable lieu d'échanges entre Autochtones et représentants du gouvernement du Québec, le Conseil conjoint des élus n'a

malheureusement pas été en mesure de favoriser une relation de réciprocité qui aurait facilité la création de partenariats structurants.

Malgré tout, je crois toujours que c'est par la mise sur pied de tels forums d'échanges que nous pourrons mieux nous comprendre. Les problèmes sociaux et les attentes politiques des communautés autochtones nécessiteront des efforts constants pendant plusieurs années encore. Je crois que les différents accomplissements ou avancées que je viens de décrire illustrent l'adhésion du gouvernement du Québec aux efforts collectifs visant à trouver des solutions originales.

Négocier pour une plus grande complémentarité

C'est dans la perspective d'une plus grande complémentarité que les ententes que nous avons ratifiées et celles qui font toujours l'objet de discussions visent à assurer aux communautés autochtones les leviers politiques et économiques nécessaires à leur plein développement. Je partage à cet égard leur souhait d'exercer une plus grande influence sur les décisions qui les affectent.

Sans en faire une description exhaustive, il me semble important de vous présenter sommairement l'état des discussions que nous tenons avec l'une ou l'autre des communautés autochtones à ce sujet. Cet exercice traduira la diversité de nos actions et, d'autre part, il mettra en relief l'ouverture que le gouvernement du Québec manifeste face au règlement des questions concernant, entre autres, l'autonomie gouvernementale, la portée des droits ancestraux, la participation au développement économique et la consultation.

- En mars 2004, je ratifiais, avec mon homologue fédéral ainsi que quatre chefs innus de la Côte-Nord et du Saguenay–Lac-Saint-Jean, une ***Entente de principe d'ordre général***. Il s'agit d'un progrès notable dans le cadre des négociations territoriales globales qui durent depuis le début des années 1980. Ces pourparlers se poursuivent activement au sein de la table Mamuitun, sur la base de l'Entente de principe, et nous avons bon espoir qu'ils se traduiront par une entente finale d'ici peu.

- Afin d'accommoder les autres communautés innues non signataires de cette entente, j'ai accepté le maintien d'une table distincte avec le groupe Mamit, de même que la création d'une nouvelle table, celle du groupe Ashuanipi. Bien que cette multiplication des tables pour une même nation complexifie les discussions, elle me paraît nécessaire afin de respecter le rythme et les objectifs des différentes communautés.

- De surcroît, considérant que les négociations ne manqueront pas d'avoir un impact sur les populations régionales, j'ai mis sur pied, dans un souci de transparence, une **équipe de représentation régionale** qui assiste aux séances de négociation et assure le lien avec les milieux régionaux et l'équipe de négociation du Québec. L'objectif que je poursuis est de faciliter l'adhésion à une nouvelle entente par la population non autochtone des régions visées.

- En ce qui concerne les négociations territoriales globales avec les **Attikameks**, les discussions ont connu une accélération notable ces derniers mois, si

bien qu'il est envisageable d'en arriver bientôt à la ratification d'une entente de principe.

- De plus, dans le but de concrétiser les engagements découlant d'autres ententes en matière d'autonomie, j'ai récemment annoncé la ratification d'une entente de principe avec les Inuits relativement au **gouvernement régional du Nunavik**. Il s'agit d'une forme d'autonomie accrue pour les Inuits du nord du Québec.

- Dans cette veine, nous sommes à terminer le processus de ratification législative au sujet de la **police crie**, donnant ainsi suite aux engagements de la *Paix des braves* et confirmant une plus grande autonomie de ces communautés en matière de sécurité publique.

- Plus récemment, j'ai indiqué que le Québec entendait participer aux négociations entamées entre les Mohawks de Kahnawake et le gouvernement du Canada concernant une revendication particulière relative à la **seigneurie du Sault-Saint-Louis**.

- J'ai également annoncé en février dernier la signature d'une entente-cadre novatrice avec les Algonquins de **Winneway** qui abordera notamment les questions de sécurité publique et de développement économique. Il me semble incontournable que nous devions innover quant à la forme des ententes que nous acceptons de négocier afin de trouver des solutions qui satisfassent les différentes aspirations des communautés.

- Finalement, dans le but de répondre à l'évolution récente de la jurisprudence, je proposerai prochainement une mise à jour du ***Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones***, initialement publié au printemps 2006 par le gouvernement dont je fais partie. La question de la consultation est fondamentale et le Québec a assumé ses responsabilités en cette matière jusqu'à présent. Nous sommes d'ailleurs l'une des rares provinces qui soutiennent financièrement la participation des Autochtones aux consultations entreprises par les ministères.

Vous le constatez, il s'agit d'une liste qui démontre le travail colossal accompli ces dernières années afin d'établir un meilleur dialogue avec les communautés autochtones et, plus concrètement, de répondre à leurs attentes en matière de reconnaissance, d'autonomie et de participation au développement économique du Québec.

À l'évidence, il nous faudra encore beaucoup d'efforts pour en arriver à des solutions mutuellement satisfaisantes. La hauteur des attentes de plusieurs communautés autochtones est parfois difficilement conciliable avec la capacité du gouvernement du Québec d'y répondre, d'autant plus lorsqu'on considère les aspirations des populations régionales qui côtoient ces communautés.

Je crois aussi que les relations que nous entretenons avec les communautés autochtones sont grandement complexifiées par une jurisprudence qui, tout en fixant les balises à l'intérieur desquelles nous devons travailler, laisse une grande place à l'interprétation. De cette façon, des obligations sont créées par les jugements des tribunaux, mais ceux-ci se gardent généralement de se prononcer sur les applications concrètes des principes qu'ils énoncent,

d'où une grande divergence dans la lecture que font les parties concernées de leur portée.

Quoi qu'il en soit, nous serons appelés à poursuivre dans la voie de la négociation puisque la jurisprudence continuera d'évoluer et d'influer grandement sur nos décisions. En plus de nouvelles obligations, celles-ci incarneront l'esprit de conciliation qui doit nécessairement animer nos relations avec les communautés autochtones. Le gouvernement du Québec, par les différentes mesures que je vous ai présentées, répond positivement à cet appel et continuera à le faire.

2. Le partage des pouvoirs

Cela m'amène à aborder maintenant la question des relations intergouvernementales en matière autochtone, plus particulièrement sous l'angle de l'évolution des relations politiques et du partage des pouvoirs entre le Québec, Ottawa et les différentes communautés autochtones.

Vous vous en doutez bien, comme dans bien d'autres secteurs, ces relations soulèvent des interrogations quant au

partage des responsabilités et de l'impact des décisions de l'un ou l'autre gouvernement sur ses partenaires.

Dans le cadre actuel, je dirais d'entrée de jeu que la démarcation des responsabilités entre les gouvernements du Québec et du Canada relativement aux affaires autochtones tend à s'estomper. De fait, l'époque où le gouvernement fédéral assurait l'ensemble des responsabilités en matière autochtone et où les communautés autochtones devaient être considérées essentiellement dans les limites de leurs réserves me paraît bien révolue.

S'il est vrai que le gouvernement fédéral continue d'assumer l'essentiel du coût des services offerts dans les réserves, le territoire d'influence des communautés dépasse largement celles-ci. En conséquence, les provinces sont de plus en plus interpellées, que ce soit dans le cadre des négociations territoriales globales (le territoire et les ressources sont de responsabilité provinciale), en ce qui concerne les dossiers de consultation ou les différents projets de développement. La question des Autochtones

hors réserve vient d'ailleurs compliquer davantage cette réalité.

Dans ce contexte, les décisions qui sont prises par un gouvernement dans un dossier s'inscrivent parfois en opposition avec des décisions prises par l'autre gouvernement. L'analyse que fait le Québec d'un dossier de revendication, par exemple, n'est pas obligatoirement la même que celle que font les représentants du gouvernement fédéral, ce qui peut facilement entraîner des conséquences importantes pour le Québec. Que ce soit pour des dossiers de consultation ou même dans le cadre de la politique de revendication particulière du gouvernement du Canada, les exemples sont nombreux où les deux paliers de gouvernement ne partagent pas la même analyse.

Dans l'un et l'autre cas, il résulte de cette difficulté une absence de dialogue entre les deux gouvernements. Le gouvernement du Québec n'est généralement informé que tardivement des décisions fédérales, même si celles-ci le concernent au premier chef. J'estime qu'il manque encore de concertation entre les deux gouvernements, quoique des

efforts notables aient été faits depuis quelques mois en vue de pallier cette situation.

Cela dit, les négociations territoriales en cours ne manqueront pas de redéfinir le partage des pouvoirs entre les gouvernements et les communautés autochtones. Le Québec est ouvert à la perspective d'une plus grande autonomie des communautés autochtones dans plusieurs secteurs. Que ce soit dans le cadre de l'*Entente de principe d'ordre général avec les Innus* ou dans le contexte des discussions avec les Inuits sur une forme d'autonomie régionale, le Québec tente de répondre aux aspirations des communautés autochtones en cette matière.

3. La participation des Autochtones au 400e anniversaire de Québec

En ce qui concerne, cette fois, la participation des communautés autochtones aux célébrations du 400e anniversaire de la ville de Québec, la nation huronne-wendat a été officiellement désignée à titre de nation hôte. Elle s'est donc vu confier la responsabilité d'assurer la

participation de l'ensemble des communautés autochtones du Québec aux festivités. Je suis convaincu qu'elles y participeront étroitement afin de traduire l'esprit de cohabitation qui anime nos relations depuis plus de quatre siècles.

Parmi les activités prévues, une grande marche regroupant quelque 400 représentants de plus de 40 nations d'ici et d'ailleurs en Amérique du Nord aura lieu en juillet. Un spectacle à grand déploiement ponctuera également les mois d'été et reflétera la richesse culturelle et historique de la nation huronne-wendat. Finalement, quatre semaines thématiques des Premières Nations seront également organisées durant les mois d'août et de septembre prochains portant entre autres sur les arts visuels, les contes et légendes de même que sur les chants traditionnels.

La participation des communautés autochtones se fait sur le thème de la rencontre, ce qui illustre bien, à mon avis,

l'esprit de leur participation aux célébrations du 400e anniversaire de la ville de Québec.

Conclusion

En conclusion, vous l'aurez constaté, le dossier autochtone est important pour le gouvernement du Québec, qui est constamment à la recherche de solutions nouvelles.

Car, quoi qu'on dise, il est indispensable que les communautés autochtones possèdent les leviers susceptibles de permettre à leurs populations de sortir de l'isolement et, ainsi, de participer activement au développement de tout le Québec. Il faut bien comprendre que le règlement des revendications autochtones ne vise pas simplement à leur concéder des terres à des fins pécuniaires, mais aussi à établir de nouveaux rapports traduisant une ferme volonté d'affirmation et de participation conjointe à l'épanouissement et à la consolidation de la société québécoise. Une collaboration plus soutenue, mieux ciblée et plus systématique entre le gouvernement du Québec et les Autochtones est le défi que le gouvernement

dont je fais partie entend relever. Cela implique que nous bâtissions des ponts solides entre la nation québécoise et les nations autochtones du Québec.